

香港社會服務聯會 對制訂標準工時政策的初步意見

前言

1. 政府於 2012 年 11 月公佈《標準工時政策研究報告》(《報告》)，並於 2013 年 4 月成立標準工時委員會跟進標準工時的政策研究。標準工時委員會(委員會)正在進行公眾諮詢，搜集各界對工時政策的意見，特別是關於工時政策的目的、規管工時如何影響勞工靈活性與香港競爭力、僱主可能減少工時較長的全職職位，導致兼職工增加和工作零散化、商界對遵行法定標準工時的承受能力、工時制度應一體適用於各行各業，或只適用於工時特長的行業或工種及立法是否最佳路向等。
2. 標準工時委員會在現階段尚未有擬訂任何方案作公開諮詢，故有關標準工時政策的細節討論並非是次諮詢的重點。社聯認為從社會、經濟、民生及勞工福利而言，制訂工時政策原則上合乎現時香港社會發展需要，值得支持；但工時政策涉及不少複雜的操作問題，在制定工時政策時必須認真研究其影響，並配合具體適切措施，強化正面因素，減低不利影響。
3. 此意見書將申述社聯對標準工時的初步看法，並提出我們就工時政策可能對社會服務的具體影響，期望在往後諮詢和討論時，當局能與業界磋商和深入研究，以達致我們期望的目標。

對制訂工時政策的初步意見

甲· 是否有需要制定工時政策

4. 《報告》指出本港僱員的工時水平高：所有僱員的每周總工時的平均數及中位數分別是 47 和 46.6 小時；而全職僱員的時數則為 49 和 48 小時；四分之一僱員(23.4%，65.7 萬人)曾超時工作，而當中一半(51.6%，33.9 萬人)並沒有獲得任何補償，平均無償超時工作時數為每周 8 小時。整體而言，接近一半(47%)僱員每周工作 48 小時或以上。

建議

香港勞工的工時水平高，制定適當的工時政策客觀上有需要。社聯長期關注市民的生活壓力、家庭關係及生活與工作的平衡，我們認為過長的工時會對僱員生活造成壓力，嚴重者甚至影響個人健康，同時，長工時會影響家庭相處時間及關係。從可持續發展角度看，這些影響都不單對僱員不利，亦會影響勞動力的質素和供應。大

部份海外國家，包括發展中及已發展國家都有定下工時限制，香港有需要考慮訂立標準工時以保障勞工，並促進社會可持續發展。

乙·制訂工時政策的目的

5. 不同政策目的，會影響制度設計，我們知悉海外不同國家對工時政策採納不同目的，可以是維護職業安全與健康、創造共享職位、達致工作與生活平衡及公平地補償超時工作等。

建議

社聯認為制訂標準工時以協助達致員工平衡工作與生活、維護職員安全及健康以及公平地補償超時工作為目的，自然十分重要。從社會發展的角度而言，工時政策如何能夠藉保障勞工福祉、身心健康和家庭和諧，推動社會平衡和可持續發展，同樣重要。

丙·標準工時及補薪/補假的釐訂

6. 根據《報告》，香港現時大部份僱員每周工時超過 40 小時(2,378,900 人)，佔所有僱員的 84.7%或全職僱員的 91.1%；每周工時超過 44 小時的僱員有 1,858,000 人，佔所有僱員的 66.2%或兼職僱員的 71.2%；而每周工時超過 48 小時的僱員亦偏高，有 1,320,200 人，佔所有僱員的 47%或全職僱員的 50.6%。
7. 根據海外經驗，在 107 個受訪國家中，有很多國家在近數十年間已將法定每周正常工時由 48 小時減至 40 小時，當中 41%採納 40 小時工作，另有 22%的國家規定每周工作 48 小時。其餘受訪國家的每周工時多數定於 40 至 48 小時之間。在亞太區，最為普遍(46%)的是 48 小時的工作周；而歐盟國家及已發展經濟體系，則大多數(67%)採用 40 小時工作周。
8. 在超時工作的薪酬方面，在 107 個受訪的國家之中，71%規定超時工資率至少為正常工資率的 1.25 倍。

建議

- 社聯原則上認同設立標準工時；然而，我們有需要就一些具體的操作細節，仔細研究：
 - 現時為全港所有行業設立劃一標準工時未必可行，然而，可以考慮訂立原則性劃一標準工時之方向，並容許某些行業在有需要時自訂其工時水平。建議自訂機制須由勞、資、官三方協商訂定。超時工作須要經勞資雙方達成協議，僱員亦可有權表示意見。超時工作須獲得補償，可以是提供超時

補薪，亦可提供補償假期，作為彌補額外工作所耗用的時間。具體的補償方法，可經由勞資雙方商討達成協議。社聯認為應參考海外經驗，配合本港的實際情況，釐訂超時工作的補償。

丁·最高工時的考慮

9. 過長工時會影響勞工的個人健康或家庭關係，但另一方面，部份基層勞工是依賴長工時賺取工資來維持家庭生活。社聯認為制立標準工時，應能有效促進社會和經濟、工作和生活取得平衡。我們認為政府應同時研究設立最高工時，但時數的水平的釐定並不容易，須仔細研究其對僱員和僱主的影響。

戊·應否立法

10. 就著工時立法與否問題，社會上有不同的意見，支持規管工時立法的主要來自勞工的工會團體，他們認為勞工保障不足，指出長工時會導致僱員休息不足，導致勞損、影響發展個人興趣／進修、家庭生活等問題，而且無償超時工作的情況嚴重亦對僱員作出的勞動並不公平，故此應透過立法規管工時（包括標準工時及最高工時）處理；而反對聲音主要來自資方、僱主（例如是商會），他們主要認為工時規管有違自由經濟的原則，而且現時對勞工權益保障已經足夠，工時規管會影響經濟發展及削弱競爭力，規管或會造成勞工短缺等負面影響，故此不應立法。

建議

社聯認為有需要按上述（乙）及（丙）的建議，制定工時政策，雖然社會就立法仍有爭議，但倘若社會大多認為有需要制定工時政策，以立法形式落實仍然是一個較佳的選擇。

制定工時政策對社會服務的影響

11. 上文引述《報告》中指出本港僱員的工時普遍處於高水平（平均數為 47 小時），然而，《報告》亦披露了部份行業的工作時數相對整體勞工市場的較長，而且都是勞動力較密集的行業，他們是：零售、物業管理及保安、飲食、陸路運輸、安老院舍、以及洗滌及乾洗服務。工時政策應詳細考慮對這些行業營運的影響，作出合適的安排。
12. 對社會服務界而言，工時政策的影響，不單是社會服務界的僱員和僱主，對服務使用者能否獲得所需的服務及其質素，也是重要的考慮點。

政府須與業界探討如何訂定合適的工時安排。一方面，不少服務的勞動力供應現時已非常不足夠，招聘人手時面對不少困難，工時政策必會加重對有關勞動力的需求，

進一步加劇供不應求的情況。另一方面，雖然稍長的工時似乎能紓緩服務需求不斷增加的壓力，但長期而言，對服務質素會產生負面的狀況，甚至對服務使用者的健康和安​​全構成影響。

此外，在工時政策下服務機構將會面對員工支付補薪或補假期，需要額外資源資助，才可以有效營運服務。非資助機構面對的局面，將會更嚴峻。倘若政府制定政策時，未有適時的資源支援，又或未有資源未有適時和足夠的配套(包括人材及營運操作等)，實施標準工時政策，服務機構（特別是沒有領取政府資助的機構）是難以持續提供有效而適切的社會服務，其所面對的嚴重壓力，直接影響服務使用者獲取服務。

13. 社會服務工作性質相對其他行業有其獨特之處，在計算工時的時候會有很多因素需要考慮。締造公平的工作環境，服務機構固然責無旁貸，但如何建立一套有效的規範促進服務機構與員工在服務的大前提下協商工時及可能引發之補償方法及所需的額外資源，不容忽視。社聯認為這是制定工時政策在社會服務界執行時所面對的實際困難，必須仔細研究。相關政府部門應盡早與社會服務界商討應變的措施。

2014年7月31日